

Сучасний етап розвитку правового регулювання відносин у сфері лісового господарства України

В.П. Печуляк
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет державної податкової служби України

У статті розкрито проблемні питання теоретичного та практичного характеру, що виникали в ході розвитку правового регулювання суспільних відносин у сфері лісового господарства України в період з 1991 року понині.

В статье раскрыты проблемные вопросы теоретического и практического характера, возникшие в ходе развития правового регулирования общественных отношений в сфере лесного хозяйства Украины в период с 1991 года по настоящее время.

The article covers the theoretical and practical issues which emerged in the process of development of legal regulation of social relations in the area of forestry in Ukraine since 1991 to the present time.

Ключові слова: ліс, лісокористування, регулювання відносин у сфері лісового господарства.

Постановка проблеми

У науковому світі не викликає жодних сумнівів теза, що успішне осмислення, формулювання та дослідження кожної наукової проблеми потребує визначення та розроблення відповідних методологічних засад дослідження. Зазвичай, до відповідних позицій, що становлять методологічний аспект дослідження, відносять: 1) формулювання проблеми дослідження; 2) формулювання цілей та завдань дослідження; 3) обґрунтування актуальності дослідження проблеми в загальносоціальному значенні; 4) обґрунтування актуальності дослідження проблеми для розвитку науки (конкретних галузей правової науки); 5) обґрунтування актуальності дослідження проблеми в прикладному значенні; 6) визначення правового аспекту досліджуваної проблеми (при дослідженні проблем, що мають багатоаспектний, комплексний характер); 7) визначення місця проблеми й окремих її аспектів у системі наук; 8) визначення витокознавчої бази дослідження; 9) розроблення понятійного апарату (дослідження змісту тих або

інших понять, інститутів, термінів); 10) розроблення методики й техніки узагальнення та аналізу емпіричного матеріалу [1, с. 29].

Крім цього, до основних методологічних засад дослідження у вітчизняній юридичній науці відносять, у тому числі, й історичний досвід виникнення, розвитку та вирішення відповідної наукової проблеми [1, с. 51].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Ступінь наукового розроблення обраної тематики характеризується тим, що досліджується не в адміністративно-правовій літературі, а переважно в роботах з проблем права навколишнього природного середовища (Ю.С. Шемшученко, О.С. Колбасов, М.М. Бринчук, В.В. Петров та інші), земельного права (О.Г. Бондар, О.А. Вівчаренко, Л.П. Заславська, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний та інші), охорони довкілля (С.М. Кравченко, М. Орлов та інші). Окремим аспектам управління в лісовому господарстві присвячено праці вчених-економістів: С.І. Лебедевич, Г.В. Бондарука, І.Ф. Букші.

Формулювання цілей статті

Ураховуючи викладене, метою статті є дослідження історичного досвіду правового регулювання відносин у сфері лісового господарства України в період з 1991 року понині, осмислення організаційно-правових проблем державного регулювання відносин у сфері лісового господарства в конкретний історичний проміжок часу, а також аналіз вжитих заходів щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження

На час проголошення Україною Декларації про державний суверенітет, для поліпшення рівня державного регулювання відносин, у тому числі у сфері лісового господарства, в Українській РСР Верховна Рада УРСР прийняла в лютому 1990 р. постанову «Про екологічну обстановку в республіці та заходи щодо її докорінного поліпшення» [3]. Вона мала на меті вдосконалення правових засад і практики діяльності Держкомприроди УРСР та інших природоохоронних органів і громадських організацій.

Водночас, незважаючи на активні декларації щодо охорони природи в Радянському Союзі та, зокрема, в радянській Україні, лісове господарство розглядалось як підприємство з виробництва деревини, а не як об'єкт управління загальнонародною власністю. На думку О.А. Крайнева, ведення лісового господарства в СРСР було підмінено організацією лісозаготівель з метою отримання постійного лісового доходу [4, с. 9]. Очевидно, що внаслідок цього доступність лісових ресурсів у цілому було знижено. Вирішити вказану проблему повинні були положення нового законодавства, яке в той час ухвалювалось в Україні в умовах перехідного періоду.

Оснвою тодішнього лісового законодавства заклав Лісовий кодекс 1994 р. [5]. Поступово саме на цій правовій основі формувалася в наступному система законодавства у сфері лісових ресурсів і лісового господарства України, було ухвалено низку нових підзаконних нормативних актів. Ця система, серед іншо-

го, включає нормативні акти, що визначають правове положення відповідних державних органів. Ідеться, зокрема, про Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Указом Президента України № 1267/97 від 12 листопада 1997 р. [6] (перезатверджене указами Президента України № 969 від 14 серпня 2000 р. [7] та від 13 квітня 2011 р. № 458/2011 «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» [8]), Положення про державну екологічну інспекцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 770 від 16 червня 2004 р. [9] (втратило чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 346 «Про ліквідацію урядових органів» від 28 березня 2011 р.), постанови Кабінету Міністрів України № 322 «Про вдосконалення управління лісовим та мисливським господарством в Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях» від 5 травня 1995 р. [10] та № 678 «Питання удосконалення управління лісовим та мисливським господарством» від 26 квітня 2007 р. [11].

Лісовпорядкування та ведення державного лісового кадастру врегульовано наразі Порядком ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 848 від 20 червня 2007 р. [12], та Інструкцією про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів, затвердженою наказом Державного комітету лісового господарства України № 298 від 1 жовтня 2010 р. [13]. Крім того, кожні десять років Кабінет Міністрів України видає розпорядження щодо проведення державного обліку лісів в Україні.

Використання лісових ресурсів регулюється постановою Кабінету Міністрів України № 761 від 23 травня 2007 року «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» [14], Інструкцією про порядок погодження та затвердження розрахункових лісосік, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 38

від 5 лютого 2007 р. [15], Правилами рубок головного користування, затверджених наказом Державного комітету лісового господарства України № 364 від 23 грудня 2009 року [16], Правилами заготівлі живиці в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 185 від 8 лютого 1996 р. [17], Порядком заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 449 від 23 квітня 1996 р. [18].

Питання відтворення та підвищення продуктивності лісів є предметом Системи ведення лісового насадництва, затвердженої наказом Міністерства лісового господарства України № 77 від 22 липня 1996 р. [19], Правил відтворення лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 303 від 1 березня 2007 р. [20], Санітарних правил в лісах України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 27 липня 1995 р. [21], Правилами рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, та інших рубок, затверджених останньою постановою Кабінету Міністрів України [22].

Вищезгадані акти правового регулювання у сфері лісового господарства, особливо першої половини 1990-х рр., дають змогу стверджувати, що в цілому в Україні сформувалась система лісового законодавства, що за тематикою охоплює всі важливі ланки сфери.

Водночас варто наголосити, що чинний на вказаний період основний кодифікований акт у сфері лісового господарства, що за визначенням повинен регулювати найважливіші питання лісового господарства, – Лісовий кодекс України 1994 р. – фактично відтворював положення радянського законодавства та не відповідав тодішнім викликам розвитку ринкових відносин.

Щоправда, така ситуація із законодавчим регулюванням стосувалася не лише сфери управління лісовими відносинами, а була притаманна практично всім видам адміністративних відносин. Як слушно зауважує І.С. Гриценко,

на той час у науці адміністративного права багато часу вимушено приділялось переробленню та адаптуванню до тодішніх потреб теорій і положень, розроблених ще радянськими вченими [22, с. 3]. Цей процес, однак, відбувався неінтенсивно, а базовий для ринкової економіки акт – Цивільний кодекс України – був ухвалений лише у 2003 році. Без нього процес вдосконалення механізмів управління природними ресурсами вельми ускладнювалося через відсутність чітких правових орієнтирів у питаннях власності.

Ефективне управління лісовими ресурсами виникає лише в тій державі, в якій можливий контроль розвитку підприємництва на основі різних форм власності з метою забезпечення соціальної вигоди від економічного розвитку для всіх верств населення. В Україні ж у першій половині 1990-х рр. виникало багато гострих правових питань, пов'язаних, насамперед, із відносинами власності на ліси, розмежуванням різноманітних державних функцій між органами державної влади, фінансовими відносинами в лісгосподарській сфері тощо.

Лише 8 лютого 2006 р. український парламент ухвалив нову редакцію Лісового кодексу України (далі – ЛК України), що набрав чинності 29 березня 2006 року. Однак, навіть нова редакція базового акта у сфері лісових природних ресурсів не усунула основних суперечностей, що мали місце в галузі. Так, хоча вказаним кодифікованим актом уперше нормативно закріплювалась різноманітність форм власності на ліси та встановлювались особливості їх правового регулювання, дерегулювалася низка застарілих положень – поділ лісів на групи, лісових ресурсів на ресурси загальнодержавного і місцевого значення тощо, ним вводились суворі обмеження щодо формування значущого приватного та комунального сектору у сфері лісового господарства. Як слушно зауважує В. Непийвода [23, с. 10], це доводить лише формально-декларативний характер регулювання права власності на ліси цим законодавчим актом.

В окремих аспектах у чинному ЛК України нехтується розкриття основоположних понять і принципів у сфері лісових природних ресурсів. Наприклад, термінологічно в кодексі відокремлено стале використання лісових ресурсів та їх охорона і відтворення, й у ст. 2 йдеться про «забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів». Поряд із терміном «стале використання лісів» вживається термін «раціональне використання лісів» (ст. 25), хоча в цілому можна дійти висновку, що для кодексу це синонімічні поняття.

Крім того, ЛК України 2006 р. характеризується недостатньо високим рівнем юридичної техніки. Так, у кодексі міститься велика кількість неконкретизованих бланкетних норм, у яких вказується на «установлений законодавством порядок» (ст. 14), «установлений порядок» (ст. 28), «закон, інші нормативно-правові акти» (ст. 37), «інші акти законодавства» (ст. 100), «законодавство» (ст. 19), «закон» (ст. 94) тощо. У ЛК України містяться неприйнятні для нормативного акта паралелізми: наприклад, у межах однієї ст. 91 вжито терміни «добута в лісі продукція» (п. 4), «добуті лісові ресурси» (п. 6) і «добування продуктів лісу» (п. 9), а також «порушення у сфері охорони, захисту, використання і відтворення лісів» (п. 7) та «порушення лісового законодавства» (п. 8).

Висновки

Огляд правових актів за тематикою регулювання лісових відносин у цілому свідчить про те, що вони не відповідають реальному стану речей – лісові відносини змінюються з урахуванням перетворень, що відбуваються в еконо-

міці країни, а законодавча база залишає в силі положення, що були ухвалені за станом переважно на середині 1990-х років. Реформи ж того періоду дали змогу лише замінити інститут лісосировинних баз інститутом оренди ділянок лісового фонду та створити джерело отримання лісового доходу тільки за рахунок продажу прав користування лісовими ділянками через орендні правовідносини, а також збору лісових платежів і штрафів за несанкціоноване використання лісового фонду, що, на думку економістів, не є повноцінним економічним механізмом [4, с. 13].

Зазначене, на наш погляд, не сприяє й удосконаленню системи управління, яка, на думку міжнародних експертів, впливає на ситуацію в лісовому секторі в цілому. Так, експерти Всесвітнього банку встановили, що саме вдосконалення управління на місцевому та глобальному рівнях радикально покращує ситуацію в лісовому секторі [25, 15]. На місцевому рівні ліси можуть відігравати роль каталізатора дій, що забезпечують прозорість і реальні можливості для громадського контролю, участь місцевого населення та розвиток приватного сектору. У глобальному вимірі – вказують експерти Всесвітнього банку – встановлення високих стандартів щодо збереження лісів і лісового господарства відповідає умовам низки міжнародних угод та конвенцій особливого значення, наприклад, Конвенції про збереження біорізноманіття і Кіотського протоколу.

Ураховуючи викладене, можна дійти висновку, що Україна у сфері державного регулювання відносин у лісовому господарстві знаходиться на еволюційному шляху розвитку цього виду правовідносин.

Список використаних джерел

1. Бутко И.Ф., Николаева Л.В. Теоретические и методологические вопросы научной организации труда в исполнительных комитетах местных советов / И.Ф. Бутко, Л.В. Николаева. – К. – 1980. – 359 с.
2. Крегул Ю.И. Организация выполнения наказов избирателей местными советами народных депутатов: дис. канд. юрид. наук / Ю.И. Крегул. – К., 1988. – 226 с.
3. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про екологічну обстановку в республіці та заходи щодо її докорінного поліпшення» // Радянська Україна. – 1990. – 1 березня. – С. 5.

4. *Крайнев А.А.* Управление лесными ресурсами России как объектом государственной собственности: дис. канд. экон. наук. 08.00.05 / А.А. Крайнев / Высш. шк. приват-ции и пред-ва. – М., 2007. – 148 с.
5. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852 – XII (зі змінами). // Відомості Верховної Ради України. – 1994. № 17. – Ст. 99.
6. Указ Президента України від 12 листопада 1997 р. № 1267/97 «Про Положення про Державний комітет лісового господарства України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1267%2F97>
7. Положення про Державний комітет лісового господарства України / Офіційний вісник України. – 2000. № 33. – Ст. 1400.
8. Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011 «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=458%2F2011>
9. Положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів // Офіційний вісник України. – 2004. № 24. – Ст. 1589.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 1995 р. № 322 «Про вдосконалення управління лісовим та мисливським господарством в Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-95-%EF>
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. № 678 «Питання удосконалення управління лісовим та мисливським господарством» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=678-2007-%EF>
12. Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів і державного лісового кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=848-2007-%EF>
13. Інструкція про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1267-10>
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=761-2007-%EF>
15. Інструкція про порядок погодження та затвердження розрахункових лісосік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0160-07>
16. Правила рубок головного користування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0085-10>
17. Правила заготівлі живиці в лісах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-96-%EF>
18. Порядок заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань в лісах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=449-96-%EF>
19. Система ведення лісового насінництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0422-96>
20. Правила відтворення лісів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=303-2007-%EF>
21. Санітарні правила в лісах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=555-95-%EF>
22. *Грищенко І.С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інституту вітчизняного адміністративного права: автореф. дис. д-ра юрид. наук. 12.00.07 / І.С. Грищенко / Харк. нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2008. – 33 с.
23. *Непийвода В.П.* Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.06 / В.П. Непийвода / Ін-т д-ви і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 22 с.
24. Институциональные преобразования в лесном секторе в переходный период. – Всемирный банк, 2005. – 79 с.